Herziening van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël

Op 20 mei 2025 heeft de Hoge Vertegenwoordiger/vicevoorzitter van de Commissie (HV/VV) van de Europese Unie (EU) kondigde de start aan van een evaluatie van artikel 2 van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël. De evaluatie zal de naleving door Israël van de mensenrechten en democratische beginselen beoordelen, een essentieel onderdeel van de overeenkomst. Dit is de eerste stap in een procedure die uiteindelijk kan leiden tot opschorting van de overeenkomst.

De associatieovereenkomst tussen de EU en Israël

De Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de staat Israël, anderzijds (EU-Israël) De AA, die sinds 1996 voorlopig wordt toegepast en sinds 2000 van kracht is, biedt het kader voor politieke en economische samenwerking tussen de EU en Israël. Het bevat bepalingen over een regelmatige politieke dialoog en stelt een vrijhandelszone in . tussen de partijen, met inbegrip van de geleidelijke liberalisering van de dienstverlening, het kapitaalverkeer en de overheidsaanbestedingen. Het omvat ook regels inzake eerlijke concurrentie en de bescherming van

intellectuele eigendom. Bovendien verbinden de partijen zich er in het kader van de associatieovereenkomst toe hun samenwerking in diverse economische sectoren, op het gebied van onderzoek en technologie, en op audiovisueel, cultureel en sociaal gebied te versterken. De overeenkomst stelt bestuursorganen in, met name een **Associatieraad,** bestaande uit vertegenwoordigers van de Raad van de EU en de Commissie enerzijds, en Israël anderzijds, die op ministerieel niveau bijeenkomt en de bevoegdheid heeft om voor de partijen bindende besluiten te nemen en aanbevelingen te doen, alsmede een Associatiecomité dat op ambtenarenniveau bijeenkomt.

Het actieplan EU-Israël, aangenomen in 2005 en meerdere malen verlengd door de Associatieraad, voert de associatieovereenkomst uit. Op 26 maart 2025 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad over de verlenging van het actieplan, dat in maart 2025 afliep.

Het beoordelen van de naleving door Israël van artikel 2 van de associatieovereenkomst

Respect voor mensenrechten en democratische beginselen vormt een *essentieel onderdeel* van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël, waarvan **artikel 2** luidt: 'De betrekkingen tussen de partijen, evenals alle bepalingen van de overeenkomst zelf, zijn gebaseerd op eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen, die hun binnenlandse en internationale beleid sturen en een essentieel onderdeel van deze overeenkomst vormen.' Dit is een standaardclausule inzake mensenrechten weerspiegelend het langdurige beleid van de EU inzake conditionaliteit van de mensenrechten in haar externe beleid. De schending van de mensenrechtenclausule (of essentiële elementen) door een van de partijen bij de overeenkomst stelt de andere partij in staat om **'passende maatregelen' te nemen,** waaronder uiteindelijk de opschorting van de overeenkomst. De mensenrechtenclausule bevat echter geen expliciete bepalingen over de gronden voor de activering ervan, waardoor de partijen veel ruimte voor interpretatie hebben.

Op 20 mei 2025, Kaja Kallas zei dat er 'een sterke meerderheid was vóór [de] herziening van artikel 2 van onze associatieovereenkomst met Israël. Dus we zullen deze oefening starten en in de tussentijd is het aan Israël om de humanitaire hulp vrij te maken.' Het formele verzoek om de naleving van artikel 2 door Israël te beoordelen (gesteund door 17 EU-lidstaten) werd door Nederland ingediend, verwijzend naar de Israëlische blokkade van humanitaire hulp leveringen aan de Gazastrook en het voorgestelde nieuwe systeem voor hulpdistributie als schijnbaar onverenigbaar met het internationaal humanitair recht en de beginselen. In afwachting van de herziening zal Nederland zijn goedkeuring onthouden.
van de verlenging van het actieplan EU-Israël.

De recensie wordt geleid door de Europese Dienst voor extern optreden, mogelijk met de steun van de Commissie deelname, maar de tijdlijn is niet gedefinieerd. Rapporten wijzen op de volgende vergadering van de Raad Buitenlandse Zaken op 23 juni 2025 als een gelegenheid om de evaluatie aan de lidstaten te presenteren.

Mocht het onderzoek tot de conclusie komen dat Israël artikel 2 heeft geschonden, dan zal de waarschijnlijke uitkomst een voorstel van de Commissie en/of de HR/VP zijn. aan de Raad om hierover **overleg** te beginnen met Israël, overeenkomstig **artikel 79** van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël (de **niet-uitvoeringsclausule) ,** waarin de bepalingen zijn vastgelegd die van toepassing zijn wanneer een partij haar verplichtingen uit de overeenkomst niet nakomt, ook niet met betrekking tot de mensenrechten.

Artikel 79 van de associatieovereenkomst EU-Israël

1. De Partijen nemen alle algemene en specifieke maatregelen die nodig zijn om aan hun verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst te voldoen. Zij zien erop toe dat de in de Overeenkomst vastgelegde doelstellingen worden bereikt.

2. Indien een van beide partijen van mening is dat de andere partij een verplichting uit hoofde van de Overeenkomst niet is nagekomen, kan zij passende maatregelen treffen. Alvorens dit te doen, behalve in bijzonder dringende gevallen, verstrekt zij de Associatieraad alle relevante informatie die nodig is voor een grondig onderzoek van de situatie, teneinde een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden. Bij de keuze van maatregelen wordt voorrang gegeven aan maatregelen die de werking van de Overeenkomst het minst verstoren.

Artikel 79 beschrijft een **geleidelijke procedure** waarbij de vermeende schending eerst binnen de Associatieraad moet worden besproken om een aanvaardbare oplossing te vinden (d.w.z. overleg). Indien er geen oplossing wordt gevonden, kan de benadeelde partij passende maatregelen nemen – voor de EU zouden deze worden vastgelegd in een **besluit van de Raad.** Bovendien moet de voorkeur worden gegeven aan maatregelen die de werking van de overeenkomst het minst zouden verstoren, waardoor **opschorting een laatste redmiddel is.** Artikel 79 bepaalt echter dat in **bijzonder dringende** gevallen onmiddellijk passende maatregelen kunnen worden genomen zonder de kwestie vooraf aan de Associatieraad voor te leggen. Passende maatregelen, waaronder opschorting, kunnen onderworpen zijn aan de bepalingen inzake geschillenbeslechting in de overeenkomst (artikel 75 van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël). Volgens de Commissie: dit zou de schorsing niet voorkomen.

Opschorting van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël of andere 'passende maatregelen'?

De **opschorting** van een internationale overeenkomst door de EU wordt geregeld door artikel 218(9) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin staat dat de Raad, op voorstel van de Commissie of de HV/VV (afhankelijk van de gebieden die onder de overeenkomst vallen), een besluit tot opschorting van de toepassing van een overeenkomst vaststelt. Volgens artikel 218, lid 8, VWEU, besluit de Raad 'met eenparigheid van stemmen ... voor associatieovereenkomsten'. Artikel 218, lid 9, VWEU is ook van toepassing op 'het bepalen van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een bij een overeenkomst opgericht lichaam' met betrekking tot de vaststelling van 'handelingen met rechtsgevolgen'. De **unanimiteitsvereiste** zou volledige opschorting mogelijk maken. van de uitdaging van de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël.
De EU zou echter kunnen besluiten de samenwerking te staken op specifieke gebieden, bijvoorbeeld door het opschorten van de vrijhandelszone, en door Israël uit te sluiten van onderzoeksfinancieringsprogramma's (Horizon) of het opschorten van de politieke dialoog met Israël. Afhankelijk van de overwogen maatregelen zou de Raad met unanimiteit (bijvoorbeeld opschorting van de politieke dialoog) of gekwalificeerde meerderheid moeten besluiten. (bijv. handel, onderzoekssamenwerking).

Precedenten

De EU heeft tot nu toe een beroep gedaan op de mensenrechtenclausule van een internationale overeenkomst enkel onder de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou . Artikel 96 van die overeenkomst (waarin de procedure wordt beschreven) voor het openen van consultaties en het nemen van passende maatregelen) is ongeveer 17 keer toegepast sinds 2000, na gewelddadige regeringsval, onregelmatigheden bij verkiezingen of mensenrechtenschendingen. Hoewel de EU-actie in sommige van deze gevallen niet verder ging dan het openen van consultaties, in andere gevallen heeft de EU passende maatregelen genomen, zoals het verminderen van ontwikkelingshulp en het onderdrukken van sommige vormen van samenwerking. **Er is tot op heden geen geval bekend waarin de EU de non-executieclausule heeft geactiveerd die tot opschorting of beëindiging van de overeenkomst heeft geleid** wegens schending van de 'essentiële elementen'-clausule. In 2011 schortte de EU de toepassing ervan gedeeltelijk op. van de samenwerkingsovereenkomst met Syrië uit 1977, met een beroep op het Handvest van de Verenigde Naties,
De overeenkomst bevatte geen mensenrechtenclausule.

De rol van het Europees Parlement

Parlement zouden geïnformeerd moeten worden indien er een voorstel zou worden gedaan voor een besluit van de Raad om de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël geheel of gedeeltelijk op te schorten, overeenkomstig artikel 218(10) VWEU. bevestigt met de Commissie dat het Parlement volledig en onmiddellijk op de hoogte moet worden gesteld van besluiten betreffende de **opschorting** van overeenkomsten en **EU-standpunten in een orgaan dat is opgericht bij een overeenkomst** (bijv. Associatieraad). Dergelijke besluiten worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 218(9) VWEU.
De Commissie verbindt zich er tevens toe 'de Raad en het Parlement gelijktijdig en tijdig in kennis te stellen van haar voornemen om de Raad de opschorting van een internationale overeenkomst voor te stellen, en van de redenen daarvoor'. In dergelijke gevallen kan het Parlement een debat organiseren en de Commissie, de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter of de Raad uitnodigen om verklaringen af te leggen; het kan ook aanbevelingen doen (artikel 118). van het Reglement van Orde).

Dit document is opgesteld voor en gericht aan de leden en medewerkers van het Europees Parlement als achtergrondmateriaal ter ondersteuning van hun parlementaire werkzaamheden. De inhoud van het document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur(s) en de hierin geuite meningen mogen niet worden beschouwd als een officieel standpunt van het Parlement. Reproductie en vertaling voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de bron

European Parliament

Review of the EU-Israel Association Agreement

On 20 May 2025, the European Union (EU) High Representative/Vice-President of the Commission (HR/VP) announced the launch of a review of Article 2 of the EU-Israel Association Agreement. The review will assess Israel's compliance with human rights and democratic principles, which is an essential element of the agreement. This is the first step in a procedure that could eventually lead to the suspension of the agreement.

The EU-Israel Association Agreement

The Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part (EU-Israel AA), provisionally applied since 1996 and in force since 2000, provides the framework for political and economic cooperation between the EU and Israel. It includes provisions on regular political dialogue, and establishes a free trade area between the parties, including the progressive liberalisation of the provision of services, of capital movements and of public procurement. It also includes rules on fair competition and the protection of intellectual property. Furthermore, under the AA, the parties commit to strengthening their cooperation in various economic sectors, in research and technology, and in audiovisual, cultural and social matters. The agreement sets up governing bodies, most importantly an **Association Council**, made up of representatives of the Council of the EU and the Commission, on the one side, and Israel on the other, meeting at ministerial level and having the power to take decisions binding on the parties and to make recommendations, as well as an Association Committee meeting at officials' level.

The EU-Israel action plan, adopted in 2005 and extended several times by the Association Council, implements the Association Agreement. On 26 March 2025, the Commission issued a proposal for a Council decision on the extension of the action plan, which expired in March 2025.

Reviewing Israel's compliance with Article 2 of the Association Agreement

Respect for human rights and democratic principles constitutes an *essential element* of the EU-Israel AA, **Article 2** of which states: 'Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.' This is a standard human rights clause reflecting the EU's longstanding policy on human rights conditionality in its external policy. The violation of the human rights (or essential elements) clause by one party to the agreement enables the other to take **'appropriate measures'**, including ultimately the suspension of the agreement. However, the human rights clause does not contain any explicit provisions about the grounds for its activation, leaving the Parties with a wide margin for interpretation.

On 20 May 2025, Kaja Kallas said there was 'a strong majority in favour of [the] review of Article 2 of our Association Agreement with Israel. So, we will launch this exercise and, in the meantime, it is up to Israel to unblock the humanitarian aid.' The formal request to review Israel's compliance with Article 2 (backed by 17 EU Member States) was made by the Netherlands, citing Israel's blockade of humanitarian aid deliveries to the Gaza Strip and the proposed new system for aid distribution as seemingly being incompatible with international humanitarian law and principles. Pending the review, the Netherlands will withhold its approval of the extension of the EU-Israel Action Plan.

The review is being led by the European External Action Service, possibly with the Commission's participation, but its timeline is undefined. Reports point to the next meeting of the Foreign Affairs Council on 23 June 2025 as an opportunity to present the review to Member States.

Should the review conclude that Israel has breached Article 2, the likely outcome would be a Commission and/or HR/VP proposal to the Council to open **consultations** with Israel on the matter, in accordance with **Article 79** of the EU-Israel AA (the **non-execution clause**) which sets out the provisions applicable in case a party fails to fulfil obligations under the agreement, including in relation to human rights.

Author: Carmen-Cristina Cîrlig, Members' Research Service
PE 772.892 – June 2025

Article 79 of the EU-Israel Association Agreement

1. The Parties shall take any general or specific measures required to fulfil their obligations under the Agreement. They shall see to it that the objectives set out in the Agreement are attained.

2. If either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under the Agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties. In the selection of measures, priority shall be given to those which least disturb the functioning of the Agreement.

Article 79 outlines a **gradual procedure** whereby the alleged breach must first be discussed within the Association Council, in order to find an acceptable solution (i.e. consultations). If a solution is not found, then the aggrieved party may take appropriate measures – for the EU, these would be reflected in a **Council decision**. Moreover, preference should be given to those measures that would least disturb the functioning of the agreement, thus making **suspension a measure of last resort**. Nevertheless, Article 79 provides that, in cases of **special urgency**, appropriate measures may be adopted immediately without prior submission of the matter to the Association Council. Appropriate measures, including suspension, may be subject to the dispute settlement provisions in the agreement (Article 75 of the EU-Israel AA). According to the Commission, this would not prevent suspension.

Suspension of the EU-Israel Association Agreement or other 'appropriate measures'?

The **suspension** by the EU of an international agreement is governed by Article 218(9) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which states that the Council, on a proposal from the Commission or the HR/VP (depending on the areas covered by the agreement), shall adopt a decision suspending application of an agreement. According to Article 218(8) TFEU, the Council 'shall act unanimously … for association agreements'. Article 218(9) TFEU also applies to 'establishing the positions to be adopted on the Union's behalf in a body set up by an agreement' regarding the adoption of 'acts having legal effects'. The **unanimity** requirement would make full suspension of the EU-Israel AA challenging. However, the EU could decide to halt cooperation in specific areas, for example by suspending the free trade area, excluding Israel from research funding programmes (Horizon) or suspending the political dialogue with Israel. Depending on the measures considered, the Council would have to act by unanimity (e.g. suspension of political dialogue) or qualified majority (e.g. trade, research cooperation).

Precedents

The EU has so far invoked the human rights clause of an international agreement only under the Cotonou Partnership Agreement. Article 96 of that agreement (detailing the procedure for opening consultations and adopting appropriate measures) has been applied about 17 times since 2000, following violent government overthrows, election irregularities or human rights violations. While, in some of these cases, EU action did not go beyond opening consultations, in others the EU took appropriate measures, such as cutting development aid and suppressing some forms of cooperation. **There is no case to date where the EU has activated the non-execution clause leading to the suspension or termination of the agreement** on grounds of the 'essential elements' clause being breached. In 2011, the EU partially suspended the application of the 1977 Cooperation Agreement with Syria, invoking the United Nations Charter, as that agreement did not contain a human rights clause.

The European Parliament's role

Parliament would have to be informed if a proposal were made for a Council decision to suspend fully or partially the EU-Israel AA, in accordance with Article 218(10) TFEU. Parliament's Framework Agreement with the Commission confirms that Parliament has to be fully and immediately informed of decisions concerning the **suspension** of agreements and **EU positions in a body set up by an agreement** (e.g. Association Council). Such decisions are adopted in accordance with the procedure in Article 218(9) TFEU. The Commission also undertakes to 'inform the Council and Parliament simultaneously and in due time of its intention to propose to the Council the suspension of an international agreement and of the reasons therefor'. In such cases, Parliament may organise a debate and invite the Commission, the HR/VP or the Council to give statements; it may also issue recommendations (Rule 118 of its Rules of Procedure).

This document is prepared for, and addressed to, the Members and staff of the European Parliament as background material to assist them in their parliamentary work. The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament. Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the European Parliament is given prior notice and sent a copy. © European Union, 2025.